

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA URBANA E OS VAZIOS URBANOS

LETÍCIA DE PAULA SOUZA*

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade estabeleceram princípios para o desenvolvimento urbano focados na promoção do direito à cidade, visando oferecer caracteres democráticos às cidades, dentre os quais se destaca o preceito da função social da propriedade. Não obstante a existência de significativas normas, ainda persiste a carência de uma gestão pública eficiente, evidenciada pela existência de vazios urbanos especulativos nas cidades brasileiras. Objetiva-se analisar o fenômeno dos vazios urbanos sob a ótica da função social da propriedade e de sua relevância para o bem-estar coletivo, tal como tecer considerações sobre a atuação do Estatuto em face do problema em médias e grandes cidades. Compreende-se que a problemática dos vazios urbanos é inerente à condição urbanística, atingindo a função social da propriedade, esta relacionada aos preceitos de justiça social e do direito à terra.

PALAVRAS-CHAVE

Função social da propriedade. Vazios urbanos. Direito urbanístico.

* Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora (UFU), estagiária no setor de Divisão de Projetos da Diretoria de Infraestrutura da Prefeitura Universitária e pesquisadora, na área de estudos urbanos e cidades na contemporaneidade.

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização do território brasileiro trouxe, atrelando seu arcabouço à desigualdade socioespacial, a impossibilidade da maioria dos cidadãos se apropriar de condições adequadas de existência e qualidade de vida. Dessa maneira, o cenário construído e a participação dos atores sociais na estrutura urbana influenciam o modo como as pessoas vivenciam e ocupam as cidades. Logo, essa reprodução desigual do espaço torna-se mais evidente ao mencionar

a problemática dos vazios urbanos, na qual a aplicação do conceito de vazios urbanos e a sua caracterização, como também sua identificação e localização, são fundamentais para o Planejamento Urbano, já que visa à otimização dos espaços, dos recursos e propõe o acesso igualitário à cidade.

Dessa forma, conforme afirma Maria José Rodrigues de Souza e Édipo Valentim Rodrigues Martins (2017), a ocupação territorial brasileira é vista como ponto estratégico para a reprodução desigual das relações sociais e de produção, visto que está vinculada à industrialização e valorização do capital. Por consequência, configura modos diversos de apropriação, nos quais a propriedade torna-se mercadoria de exploração, marcada pela acumulação desigual do espaço, testemunhando a ausência do Estado frente às políticas urbanas.

Todavia, reconhece-se que a existência dos vazios urbanos está relacionada à sociedade paradoxal, isto é, pelas contradições no desenvolvimento social e econômico, que atuam de acordo com seus interesses. Assim, os vazios urbanos são vistos como uma problemática na cidade, uma vez que evidencia a má condução e ordenamento do espaço urbano, não obstante a existência de normas urbanísticas. (CONTI; FARIA; TIMÓTEO, 2014)

Diante desse contexto, a função social da propriedade urbana desponta como um direito fundamental sob o viés social e econômico, que age como instrumento ordenador do espaço urbano. Para que todos tenham acesso igualitário à cidade, tal garantia é assegurada tanto pela Constituição Federal de 1988, que possui o papel de arrolar uma série de direitos fundamentais aos cidadãos, quanto pelo Estatuto da Cidade de 2001, responsável pelo estabelecimento da política urbana e pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana na esfera municipal.

Para tanto, a partir do destacado, o escrito foi baseado em uma bibliografia de investigação sobre o tema, dividido em três capítulos. Inicialmente, aborda-se a questão da função social da propriedade urbana e o segundo, sua relação com os vazios urbanos, com algumas tratativas sobre o assunto e suas diversas características contemporâneas. Já por último, parte-se para uma breve discussão sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana, sobretudo quanto à efetivação do Estatuto da Cidade, para a promoção da função social da propriedade nas médias e grandes cidades diante da problemática dos vazios urbanos.

1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Historicamente, as transformações econômicas, políticas e sociais influenciaram a estruturação da propriedade e o acesso ao direito de propriedade. Logo, a compreensão sobre a função social da propriedade relaciona-se com as diferentes esferas públicas e privadas, bem como na evolução do seu conceito. (DIAS; NASSER, 2017).

Diante das transformações ao longo do tempo, Carlos Eduardo Pianovski (2004 *apud* OLIVEIRA; GALEB, 2011) afirma que a ideia moderna de propriedade decorre do pensamento de John Locke, em que a propriedade é um espaço de liberdade individual para a satisfação das necessidades humanas, logo, corresponde a um direito inato, de caráter absoluto. Neste sentido, o Estado apenas assegura o direito individual, como afirma Pianovski. (2004 *apud* OLIVEIRA; GALEB, 2011, p. 15)

Não parece temerário dizer, nessa esteira, que o Estado para Locke existe em uma dimensão residual em relação ao privado. O Estado existe em função do privado, como elemento assecuratório das liberdades do

indivíduo, centradas na ideia de propriedade como direito natural por excelência.

Posteriormente, surge a ideia de função social, que foi primeiro pensada pelos positivistas, com Augusto Comte, em 1851. Segundo sua teoria, colocou em questão os excessos capitalistas, de maneira a tratar a propriedade sobre o viés social e também sobre a necessidade de regulá-la. Portanto, para Comte, “a propriedade deve atender a uma indispensável função social destinada a formar e administrar os capitais, pelos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte”. (COMTE, 1851, *apud* LEITE; HEUSELER, 2011, *online*)

Dessa maneira, ao entender que o direito da propriedade está vinculado a apropriação ou aquisição de coisas, essa posse preserva o valor de uso. Contudo, com o desenvolvimento do capitalismo, a apropriação de bens passou a ser judicializado, que é “meu por direito”, além de ser regulada pelo mercado. Isto é, a propriedade deixou de satisfazer as necessidades individuais de sobrevivência humana e, passou a ser uma mercadoria, determinando a sociabilidade e transformando o acesso a terra, prevalecendo os interesses particulares do grande capital.

Assim, como afirma o historiador do Direito José Reinaldo de Lima, “o novo direito de propriedade constitui-se de duas características: sua exclusividade, e a sua negociabilidade”. (2002 *apud* OLIVEIRA; GALEB, 2011, p. 15) Sob essa perspectiva, o Brasil é tido como um país que sofre com os efeitos da cultura positivista, em que apresenta grande número de pessoas sem acesso à propriedade, apontando para uma hierarquização socioespacial como expressão da desigualdade.

No Brasil, desde o período colonial, a concessão de terras se deu de modo excludente e privativo. Como exemplo dessa lógica, tem-se a distribuição de terras a partir do sistema de sesmarias, que, segundo Cunha (2011), correspondiam ao direito de uso aos beneficiários por parte da Coroa portuguesa, que assim deveriam transmitir os mesmos direitos de uso através da hereditariedade.

Assim, essa lógica de apropriação do espaço urbano é marcada também na pós-colonização brasileira, mesmo com as diversas mudanças de cunho legislativo e social. A noção de posse de terras estava estritamente relacionada aos seus usos sob a ótica de beneficiar grande parte da população brasileira. Neste sentido, Cunha (2011) acrescenta que o modelo de propriedade brasileiro pode ser visto como incentivador da concentração de terras e de poder nas mãos de uma pequena parcela da sociedade com o poder central.

Esse modelo de concessões de terras em sesmarias foi abolido em 1822, assinado por José Bonifácio. Já em 1850, com a elaboração da Lei de Terras, inaugurou-se a organização da propriedade privada no Brasil, que, até então, não havia nenhum documento específico que regulamentasse a posse de terras. Dessa maneira, esta lei estabelecia a compra como a única forma de acesso à propriedade, e abolia o regime de sesmarias, embora converteu os direitos dos detentores das sesmarias em direitos de propriedade das terras que eles já possuíam, e estendeu o mesmo direito às demais pessoas que tinham terras públicas por pelo menos cem anos antes da aprovação do texto legal. (CUNHA, 2011, p. 1173)

É de fácil percepção que a ideia de apropriação do território no Brasil era completamente desvinculada de quaisquer preocupações com os impactos sociais do uso e ocupação do solo. Considerava-se como um direito individual e absoluto, conferido a quem exercia um domínio das terras brasileiras, marcado pela desigualdade socioespacial.

Todavia, fruto dos movimentos sociais urbanos, que militavam em combate à injustiça urbana, o Brasil começa a ter avanços nas políticas territoriais e criação de lei específica que

regulamente o direito de acesso à propriedade urbana e rural, afirmado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sendo reforçado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.

A partir de então, a definição de propriedade urbana deixou de ser vista como um direito absoluto e exclusivo, que visava, sobretudo, a concentração de riqueza e passou a ser uma garantia dos direitos individuais fundamentais (PEREIRA; ALENCAR, 2018). Com o texto constitucional, a definição de propriedade passou a ser indissociável do princípio da função social, conforme preconiza o artigo 5º, incisos XXII e XXIII (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes;

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade.

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Conforme previsto na Constituição Federal, o princípio da função social representa a garantia e o compromisso de que a propriedade urbana atenderá às necessidades socioambientais da cidade. Ou seja, que a propriedade fomente uma sociedade e cidade mais igualitárias, sobretudo, por limitar a autonomia privada em função da construção de uma ordem democrática que respeite os direitos fundamentais em suas expressões social, difusa e coletiva. Nesse contexto, Santos (2009, p. 68) observa:

Por função social da propriedade pode-se compreender o conjunto de limitações impostas ao seu exercício num plano exclusivamente individual, egoísta e utilitarista, portanto vertical, de hierarquia e poder. Sua efetivação transcende o exercício da propriedade para além da seara do indivíduo, para o plano da coletividade, por tanto horizontal de igualdade e cooperação.

Porém, essa não é a única oportunidade em que o texto constitucional trata sobre a propriedade ou de sua função social, sendo mencionados também, sob o título da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente no artigo 170º, incisos II e III (BRASIL, 1988):

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios;

[...]

II - propriedade privada.

III - função social da propriedade.

Dessa forma, ao analisar o dispositivo legal destacado, entende-se que os princípios que norteiam a ordem econômica nacional estão ligados à ideia de “assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social”. (SILVA, 2007, p. 271 *apud* TEIXEIRA, 2013, p. 118) Isso porque, não se justifica o uso da propriedade desvinculado do meio e do social. Portanto, ao estipular o direito à propriedade como um direito fundamental, a Constituição

Federal parte da visão de que nenhuma das esferas, públicas ou privadas, se sobrepõe umas às outras, mas sim que são dependentes e cooriginárias, partindo-se do mero exercício de um direito fundamental individual para uma perspectiva social.

Além disso, o Estatuto da Cidade surge como um instrumento urbanístico, tributário e jurídico que pode garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana e desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana na esfera municipal. Isto é, regulariza as exigências constitucionais por meio de normas procedimentais e materiais relativas às ações do poder público no que tange à regulamentação do uso da propriedade urbana.

Nesta proposta de leitura, o Estatuto da Cidade introduz o direito à propriedade sobre o manto dos direitos coletivos, bem como a justiça social para que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços atinentes aos direitos sociais, como equipamentos, moradia, saneamento, transporte, serviços, lazer, trabalho, entre outros. Assim, a função social vinculada à propriedade tornou-se um mecanismo importante para o desenvolvimento adequado e ordenado do território, visando à sustentabilidade social, cultural, econômica e política.

Conforme destaca Carvalho Filho, “a função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico põe em risco os interesses coletivos”. (2009, p. 793 *apud* DIAS; NASSER, 2017, p. 24) De fato, essa passagem ressalta que dar a função social à propriedade significa seguir o previsto no texto constitucional, sem prejudicar direitos de terceiros ou a experiência urbana democrática, reafirmando, assim, o bem-estar individual na mesma razão do bem-estar coletivo.

Por meio do principal documento jurídico-urbanístico em questão, o bem-estar social, em sua faceta de direito fundamental iminentemente coletivo, passou a se vincular aos direitos individuais mediante ações promovidas pela administração pública, que se vale de uma fundamentação marcada pelo uso da noção de coletividade. Assim, tendo em vista que a propriedade está submetida à sua função social, o direito deixa de ser absoluto e o seu uso e/ou intervenção torna-se um meio legítimo de cumprimento dos preceitos fundamentais. Para isso, percebe-se que tanto a Constituição Federal, quanto o Estatuto da Cidade são instrumentos capazes de alterar o conteúdo do direito fundamental à cidade, vez que passou a ter um caráter mais democrático e social.

No entanto, devido à carência de uma gestão pública eficiente, a existência dos vazios urbanos nas cidades comprova a ineficiência do Poder Público Municipal diante dos desafios da política urbana. Dessa maneira, é certo afirmar que a desconexão entre o planejamento levado à cabo pela administração pública e a realidade sociourbanística provoca necessariamente a formação de espaços residuais, o que comumente se denomina vazios urbanos.

2. O VAZIO URBANO: DA COMPREENSÃO À SUA RELAÇÃO SOCIOESPACIAL

O planejamento da cidade é direcionado para as questões sociais, econômicas e ambientais, cuja propriedade é considerada como ponto inicial para que a cidade exerça a sua função social. No entanto, nos deparamos com os chamados vazios urbanos, que geram remanescências na dinâmica de ocupação territorial, ou seja, áreas desprovidas de função social.

Para melhor compreensão dos vazios urbanos nas cidades, é necessário compreender seu surgimento. O termo começa a se constituir na malha urbana como consequência do pós-industrialismo, quando as áreas industriais perdem seu uso ou função e, neste caso, se

caracterizavam pela condição de não haver uso. Ainda ao tempo da era pré-industrial, os vazios situados à beira de rios, rodovias, estradas de ferros e outros, começaram a ganhar uso mediante a ocupações irregulares, devido ao crescimento migratório do campo para os centros urbanos, por falta de condições econômicas para adquirir e pagar aluguel de casas. Contudo, no século XXI, o estudo dos vazios urbanos emerge com a finalidade de discutir a cidade, diante da qual tais elementos passam a prejudicar o desenvolvimento do espaço urbano.

Assim, os estudos se voltam à busca pela compreensão da dimensão política desse fenômeno e das formas de poder expressas na concepção de cada localidade onde o vazio é criado ou cultivado. Para tanto, por meio de uma leitura mais contemporânea, o fenômeno dos vazios urbanos pode ter diversas abordagens, seja em relação à forma, seja quanto à sua função, valor simbólico, espaço livre ou simplesmente o seu “não uso”. (GALENDER, 2012, p. 9)

Em relação à forma, os vazios urbanos podem ser resíduos que não realizam função social e econômica (BORDE, 2006), glebas ou lotes vagos, marcados pela extensão da área urbana (VILLAÇA, 1983) ou também resíduos do crescimento da cidade, relacionados às questões físicas, falta de uso ou pela forma de ocupação do solo. (DITTMAR, 2006) Como exemplo deste último ponto, pode-se mencionar os vazios urbanos formados na periferia das cidades, ocasionados pela urbanização fragmentada, no qual esses espaços configuram áreas estratégicas, intencionalmente deixadas sem edificação, para retenção especulativa do imóvel urbano ou valorização imobiliária.

Esses terrenos ociosos no tecido urbano ficam vazios em geral, para fins de valorização imobiliária, áreas em que o proprietário aguarda a valorização do lugar, por intermédio do poder público com a instalação de infraestrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais. Como bem colocado por Isabel Cristina Eiras de Oliveira (2001, p. 25):

A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados.

Esses espaços, portanto, constituem áreas estratégicas, propositadamente deixadas sem comercialização e/ou edificação, vistos como vazios planejados para a valorização imobiliária. Sendo assim, Borde (2006) coloca que o vazio urbano pode fazer referência tanto a espaços vagos, literalmente, quanto a espaços edificados que estejam sem uso e não cumpram sua função social e econômica.

Já em relação ao valor simbólico, entende-se, a partir Arruda (2016), que os vazios urbanos adquirem tipologias diferentes quando inseridas em um local histórico, por exemplo. Sendo assim, analisando seu surgimento na malha urbana, passam a ter uma significação simbólica, histórica, com valorização privilegiada, justificando o surgimento e a permanência de vazios em áreas antigas das cidades. Em contrapartida, o de valor subjetivo, ou também chamado vazios intencionais, são vistos como espaço para qualificar a arquitetura da cidade. Esse tipo de vazio começa a se potencializar com a arquitetura moderna, em que fazem parte do conceito de projeto, ou seja, esse vazio subjetivo usado nos edifícios configura um vazio projetual, como colocado por Paulo Bicca (2017, *online*) “os vazios urbanos não foram vistos então apenas como problemas, mas também como áreas que reúnem grandes potenciais a serem explorados, em ações visando requalificar a arquitetura da cidade”.

Por outro lado, pode-se abordar o vazio urbano na configuração de espaço livre e também o de “não uso”. (GALENDER, 2012, p. 9) Segundo a arquiteta, os espaços livres são marcados por diversos modos, como os parques e praças, por exemplo, que fazem parte da estrutura urbana da cidade, configurando um tipo de vazio no sentido oposto de cheio (edificado), mas que cumpre sua função social, que é justamente colaborar para o bem-estar da sociedade, propiciando espaços de permanência, prática de atividades, recreação e descanso.

Dessa forma, o vazio abordado pela autora não justifica a perda de contribuição que ele exerce no espaço urbano. Pelo contrário, esse vazio pode estar vinculado ao melhoramento da qualidade ambiental urbana, tendo como exemplos os vazios próximos a represas, cursos d’água, margens de rodovias, linhas de transmissão etc. Esses espaços não utilizados podem configurar o que atualmente se denomina *links* ecológicos na atividade de desenho ambiental urbano, áreas verdes que contribuem para amenizar os impactos ambientais da cidade.

Assim, entende-se que a abordagem dos vazios urbanos não se restringe apenas aos aspectos quantitativos do que está edificado ou não, ou seja, não é apenas algo que se opõem ao cheio – edificado –, mas sim no entendimento das diversas variáveis expostas anteriormente. Além disso, é preciso saber identificar quem provocou a situação de esvaziamento, se foi o domínio público ou privado e suas influências legais ou territoriais. (ARRUDA, 2016)

No Brasil, é com os avanços das políticas territoriais e criação de leis que foi possível regularizar o direito à propriedade, afirmado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e posteriormente reforçado pelo Estatuto da Cidade. Todavia, a questão da propriedade brasileira ainda é problemática, visto que se encontra pautada em princípios de desigualdade, principalmente no controle do uso e ocupação do solo, relacionado assim ao vazio urbano.

Conforme previsto na Constituição Federal, mesmo não mencionando o vazio urbano explicitamente, são abordadas algumas medidas para esta condição urbana, a saber pelos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988):

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Já no Estatuto da Cidade, são apresentados instrumentos de intervenção sobre o uso, ocupação e rentabilidade das terras urbanas, explicitados da seguinte forma: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, impostos predial e territorial urbano progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, usucapião especial do imóvel urbano, outorga onerosa do direito de construir, direito de superfície, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas e direito a preempção. Com este instrumento normativo, foi possível dar autonomia para cada Município, por intermédio do Plano Diretor, de assumir o controle e reestabelecer a função social da terra urbana.

Porém, por mais que haja tais instrumentos que estabeleçam o desenvolvimento das cidades, a existência dos vazios urbanos dá sinais de uma sociedade antagônica, formada por contradições no desenvolvimento social e econômico. Isto é, há um sistema de agentes sociais e econômicos voltados à produção do meio construído, que influenciam o valor dos imóveis, nas decisões sobre os investimentos públicos e privados. (BELTRAME, 2013, p. 119)

Assim, acrescenta Eliane França Conti, Teresa Peixoto Faria e Márcio Timóteo (2014, p. 152) que a existência dos espaços vazios na malha urbana das cidades brasileiras é resultado daquele jogo de interesses entre ganho econômico e necessidades sociais, que, conforme complementa Francisco da Silva Queiroz (2016, p. 116):

O monopólio da terra eleva o preço dessa mercadoria, agravando ainda mais o problema da moradia para a população considerada carente. Assim, a terra tem um “valor” assegurado pelo monopólio do acesso a um bem imprescindível para a realização de qualquer atividade, sendo que o setor mobiliário desempenha um papel fundamental nesse processo.

Diante disso, é notório que os vazios urbanos são inerentes à própria condição urbanística, uma problemática histórica atrelada à luta e direito social da propriedade, com grandes possibilidades de discussão e estudos no contexto urbano das cidades em crescimento. No entanto, além de serem vistos como pontos negativos à cidade, os vazios urbanos são também espaços com potencialidades para transformações futuras, ou seja, “oportunidade de mudança, que pode implicar novo uso, nova construção”. (SOUSA, 2010, p. 60)

Neste sentido, o Poder Público é um agente potencial, que pode interferir direta e indiretamente na ocupação desses espaços vazios dentro da cidade. Sua participação é definida pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade, que se configuram como instrumentos apropriados para reduzir os efeitos dos vazios urbanos nas cidades, e assim, fazer cumprir a função social da propriedade.

3. OS DESAFIOS DAS APLICAÇÕES DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade regulamenta as exigências constitucionais previstos nos arts. 182 e 183, possibilitando o desenvolvimento da política urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, sintonizados com os princípios da função social da propriedade. Como destaca Helion França Moreira (2008, p. 6):

[...] o Estatuto das Cidades traz um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana; a valorização nas relações intergovernamentais e o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade.

Um dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade é o Plano Diretor, um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. De acordo com o Estatuto, o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, cidades integrantes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico, ou também em áreas com atividades de impacto regional ou nacional, mesmo que estes tenham menos que 20 mil habitantes.

Assim, a implementação do Plano Diretor deve apresentar uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, que ofereça a possibilidade de participação e controle social voltados à política de desenvolvimento urbano. Cabe ressaltar, que a função social da propriedade urbana apenas é cumprida quando as exigências da ordenação das cidades são atendidas no Plano Diretor. (PEREIRA; ALENCAR, 2018, p. 136)

Além disso, o Estatuto da Cidade regularizou outros objetos da política urbana, dentre eles o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU progressivo, o Direito de Preempção e a Desapropriação por Dívida Pública, cabíveis à análise em discussão da problemática dos vazios urbanos. Assim, os fatores destacados são de fato meios de aproveitamento adequado do solo, que contribuem para “a efetivação da função social da propriedade e da cidade, principalmente quando aplicados sobre os vazios urbanos”. (CONTI, 2013, p. 83)

No entanto, no plano material, a aplicação destes instrumentos é ineficaz, principalmente ao comparar sua implementação nas grandes e médias cidades. Por esse prisma, o Estatuto da Cidade e demais documentos que dispõem sobre o planejamento urbano precisam tratar mais especificamente os pontos destinados ao controle de uso e ocupação de núcleos urbanizados.

Diante desse cenário, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o déficit habitacional no Brasil é de 6.355.734 famílias, o que representa cerca de 22 milhões de pessoas que não tem casa. Ao analisar estes dados, estes números são contraditórios ao mencionar os imóveis particulares não ocupados, que somam 7.351.000 casas. (IBGE, 2010a) Com essa lógica, não precisaria ser construído casas para resolver o problema de habitação no país.

Porém, ao tratar a terra como mercadoria, estes se encontram nas mãos de poucos, que encontram nesses vazios urbanos ou subutilizados pontos estratégicos de valorização e melhor rendimento com o passar do tempo. Neste sentido, Faria (2013, p. 18 *apud* DENALDI, Rosana *et al.*, 2017, p. 174) afirma que “a aplicação dos instrumentos não está vinculada ‘geneticamente’ à reversão de processos de especulação imobiliária próprios da lógica capitalista das cidades, mas, ao contrário, pode ser funcional a esses processos”.

Atualmente, as grandes cidades abrigam em média 82% da população do país, influenciando a gestão urbana e, sobretudo, na multiplicação de carências sociais. Em contrapartida, muitas regiões metropolitanas as cidades médias e pequenas crescem mais aceleradamente que as grandes, segundo o IBGE (2010), justamente por causa do crescimento periférico. Dessa maneira, observa-se que o crescimento demográfico das cidades traz consigo diversos desafios para a atual crise urbana, como déficit habitacional, segregação socioespacial, expansão das periferias, concentração da população urbana em áreas metropolitanas com alta densidade, em detrimento da dispersão e fragmentação nas cidades médias que, por sua vez, traz invariavelmente a discussão sobre os vazios urbanos.

Em especial, todos esses agravantes refletem no processo de urbanização excludente e reforça o valor de troca do espaço-mercadoria. (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 100) Neste sentido, o instrumento intitulado “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios”, atende ao cumprimento da função social da propriedade urbana, que ao haver retenção imóveis vazios ou subutilizados possibilita intervir junto à propriedade urbana e impulsionar sua produtividade.

No entanto, estudos revelam que a “não aplicação” dos instrumentos e a sua eficácia são resultantes da dificuldade em incorporá-los aos Plano Diretor, ou porque não são autoaplicáveis e depende de uma legislação complementar ainda não aprovada. Sendo assim, Ferreira

(2009, apud DENALDI, Rosana *et al.*, 2017) lembra que, para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, é necessário mudanças na esfera política, em que o Estado deve assumir o papel indutor do crescimento segundo o interesse público.

Assim, com a pesquisa realizada por Rosana Denaldi, Dania Brajato, Claudia Virginia Cabral de Souza e Henrique Botelho Frota (2017) tem-se que até 2014, apenas 8 municípios com população superior a 100 mil habitantes iniciaram a aplicação do PEUC, como Curitiba, Maringá, Palmas, Goiânia, Santo André, Diadema, São Bernardo do Campo e São Paulo. Mas que, na maioria dos casos foram interrompidos devido a falta de lei específica que regulamente o IPTU progressivo no tempo e, questionamentos dos proprietários sobre o processo, inviabilizando a efetivação do instrumento, como Santo André, Diadema e Goiânia. Em outro caso, a ausência de notificação pessoal, a inexistência de processos administrativos individualizados e de averbação das notificações, o processo de aplicação do instrumento foi cancelado, como é o caso de Palmas. Sendo apenas os municípios de Maringá e São Bernardo do Campo que realmente chegaram ao estágio de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

No entanto, com o não cumprimento de tal mecanismo, o IPTU progressivo no tempo demonstra evidente rigidez no fomento ao uso e à ocupação do solo. Neste caso, os vazios urbanos contidos para a retenção especulativa do imóvel urbano constituem um fenômeno que deve abarcar essa normativa, visando à continuidade do tecido urbano, seu uso e a otimização dos recursos existentes de infraestrutura e serviços do local. Assim, no caso do PEUC, o instrumento pode ser utilizado para orientar o crescimento ou adensamento de algumas zonas urbanas. Como também, o “Direito de Superfície” e “Direito de Preempção” atendem nos casos dos vazios urbanos ou subutilizados, no qual concede-se o direito de uso e ocupação de sua superfície. Diante disso, ambos os instrumentos se consolidam como alternativas ao problema dos fenômenos dos vazios urbanos.

Para além disso, outros fatores são importantes para a efetivação do instrumento, tais como a dinâmica do mercado imobiliário local, os recursos administrativos disponíveis para a aplicação, adoção de medidas para as notificações serem feitas adequadamente, sistema atualizado para a consulta e verificação, capacitação dos funcionários e, fiscalização e monitoramento dos cumprimento das obrigações. Todos estes, devem caminhar juntos a fim controlar a aplicação do PEUC e IPTU progressivo no tempo e, conseqüentemente, garantir o cumprimento de sua finalidade e de ordenamento territorial e de combate à retenção especulação dos imóveis. (DENALDI, Rosana *et al.*, 2017)

Nessa perspectiva, as cidades médias atualmente são caracterizadas por grandes vazios e expansão urbana, evidenciados pelo processo espraiamento do tecido urbano. Com isso, nota-se a falta de mecanismos mais específicos para aplicação do Estatuto da Cidade nestas cidades, visto que elas não estão preparadas para tratar especificamente de casos em que há forte crescimento e dispersão.

Para efeito de exemplificação, estudos mostram na região metropolitana de São Paulo, o número de vazios urbanos e o déficit habitacional é uma das facetas dos conflitos urbanos. Isso porque, segundo dados do IBGE de 2010, estima-se que existam 55.691 domicílios vagos enquanto o déficit habitacional é estimado em 638.763 domicílio. (MORETTI, 2020) Por consequência, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório são vistos como instrumentos de indução da política urbana e cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Porém, conforme tratado por Moretti (2020) há um descompasso entre a atuação do Executivo e a difusão dos ideários de reforma urbana nos sistemas políticos e econômicos.

Desse modo, as grandes cidades, devido à alta taxa de crescimento demográfico, há uma concentração enorme de pessoas e pouca terra, ou seja, tem-se o déficit de lotes vagos. Logo, a aplicação destes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade torna-se mais efetiva, já que o porte dessas cidades obriga um rigor maior devido à demanda habitacional gerado pelo seu crescimento acelerado que geram um adensamento exacerbado, essencialmente a verticalização. (BATTUS; OLIVEIRA, 2016, p. 101)

Por fim, na prática, o que vem se observando é que a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade vinculado aos Planos Diretores é limitada e com intervenções impróprias de acordo com o seu contexto. Estas razões podem estar relacionadas à dinâmica das cidades, pela ausência de uma estratégia espaço-temporal que direcione a aplicação do PEUC e dialogue com outros instrumentos, além de como já exposto nos estudos tratados, a falta de uma lei específica que regulamente o IPTU progressivo no tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do trabalho apresentado, é possível observar que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade têm por finalidade propor uma política de desenvolvimento urbano com aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial das cidades brasileiras.

Contudo, com a carência de uma gestão pública, a aplicação da política urbana torna-se falha. Neste contexto, destaca-se a problemática dos vazios urbanos em diversas cidades. Para isso, o Poder Público Municipal é um agente essencial para interferir na ocupação desses vazios dentro das cidades, como também, o Plano Diretor seguindo os princípios do Estatuto da Cidade representam instrumentos capazes de reduzir os efeitos dos vazios urbanos, e por consequência, fazer cumprir a função social da propriedade.

Porém, nota-se a ausência de um olhar e aplicação específicos para os lotes vagos e demais vazios urbanos para real efetivação da função social da propriedade. Assim, tendo em vista os atuais problemas gerados pelo modelo excludente de urbanização, o excesso de vazios urbanos, principalmente nas grandes e médias cidades tornam-se evidente ao passo que apresentam uma dinâmica de crescimento diversificado, com característica de dispersão que provocam uma descontinuidade no tecido urbano.

Sobretudo, nas grandes cidades, observam-se intervenções urbanas estipuladas pelo Estatuto da Cidade, devido à sua alta densidade, que vão desenhando um novo ordenamento do território, transformando-o. É nessa lógica que os instrumentos previstos são mais eficazes frente à problemática da falta de propriedade e assim, tem-se maior controle das reais alterações do perímetro urbano e da organização do seu tecido. Cabe destacar que a função social da propriedade está vinculada ao acesso igualitário da sociedade à cidade, que, para tanto, deve estar de acordo com os interesses da coletividade, atendendo às reais necessidades dos habitantes da cidade.

Ademais, como se sabe, o processo de urbanização nas cidades brasileiras não ocorreu simultaneamente ao planejamento urbano e, por isso, sofre diversos impactos causados pelo seu crescimento desordenado. Portanto, a tratativa da cidade como mercadoria favorecerá a formação do fenômeno dos vazios urbanos presentes na malha das cidades, ícones de uma reserva especulativa e de consequências sociais.

Afinal, um Plano Diretor eficaz precisa estar de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade e também que esteja adequado às realidades sociais do local. Nesse viés, a cidade

cumprirá sua função social ao estar em constante revisão sem perder o foco nas demandas sociais e ser variável tal qual é a sociedade que a forma. E assim, para alcançar a função social e o direito à cidade, a propriedade urbana precisa ser definida pelo Poder Público e não pelo capital.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Â. M.. Entendendo os vazios urbanos de Campo Grande – MS. *Revista Digital Vitruvius. Arqutextos* 199.03, ano 17, fev. 2016. Disponível em: [,m /17.199/6347](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/17.201/6347). Acesso em: 4 ago. 2019.
- BATTAUS, D. M. de A.; OLIVEIRA, E. A. B. de. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. In: *Lua Nova* [online]. 2016, n.97, pp.81-106. São Paulo.2016.
- BELTRAME, G.. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano, 2013. *Revista Interseções*, v. 15, n. 1, 2013, p.119. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/9419/7308>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- BICCA, P.. Arquiteturas do vazio. *Revista Digital Vitruvius. Arqutextos* 201.02, ano 17, fev. 2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/17.201/6432>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- BORDE, A.P.L. *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*, 2006, 242 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 04 ago. 2019.
- CONTI, E. F.; FARIA, T. P.; TIMÓTEO, M.. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. *Revista Boletim de Geografia*, Maringá, v. 32, n. 3, 2014. p.151- 169. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/20379/pdf_37. Acesso em: 04 ago. 2019.
- CUNHA, A. dos S.. The social function of property in Brazilian Law. *Fordham Law Review*, vol. 80, n. 3, 2011, p. 1170-1181.
- DIAS, R.; NASSER, C.. A função social da propriedade e a ocupação dos espaços urbanos: uma proposta para a subutilização dos lotes vagos. In: *II Congresso Interdisciplinar de Pesquisa, Iniciação Científica e Extensão*, Belo Horizonte: Centro Universitário Izabela Hendrix. 2017, p. 18-32
- DITTMAR, A. C. C. *Paisagem e morfologia de vazios urbanos: Análise da Transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba*– PR. 2006, 251 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. 2006.
- GALENDER, F.. *Vazios urbanos e as tipologias do espaço livre urbano*. [s.l.; s.n.], 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Déficit Habitacional no Brasil*, 2010
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Domicílios recenseados, por espécie e situação de domicílio*, 2010a.
- LEITE, G.; HEUSELER, D.. Apontamento didáticos sobre a função social da propriedade. *Revista Âmbito Jurídico*, abr. 2011.
- MOREIRA, H. F.. *O plano diretor e as funções sociais da cidade*, [s. l.], Rio de janeiro, 2008.

- MORETTI, J. A.. O parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC). *Revista Justificando*, mar. 2020.
- OLIVEIRA, F. C.; GALEB, M.. Positivismo e leitura histórica do direito de propriedade e da posse pelos juristas. In: ROBERTO, G. B. S.; SIQUEIRA, G.S.; FONSECA, R. M.. (Org.). *História do Direito*, v. 1, p. 267-290, 2013. Funjab: Florianópolis
- OLIVEIRA, I. C. E.. *Estatuto da Cidade para compreender...* IBAM/DUMA: Rio de Janeiro, 2001.
- PEREIRA, G. C. D.; ALENCAR, J. C. K. de. Direito urbanístico: vazios urbanos, função social da propriedade e a tutela coletiva. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ*, v. 6, n. 1, mar-jun. 2018, p.129-145.
- QUEIROZ, F. da S.. As fronteiras do caminho: ocupação de áreas urbanas e desigualdade socioespacial em Dourados – MS. In: CALIXTO, M. J. M. S.; FLORENTINO, V.F. S.. (Org). *Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média*. Dourados: Editora UFGD, 2016.
- SANTOS, J. M. dos. *O direito à moradia e a função social da propriedade urbana*, 2009, 157 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo. p. 107. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/117936878/Jaime-Melancias-Dos-Santos-DIREITO-a-MORADIA>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- SOUSA C. A. *Do cheio para o vazio: metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos*, 2010, 135 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.
- SOUSA, M. J. R. de; MARTINS, É. V. R.. O direito a terra e a função social da propriedade – os movimentos sociais como fonte do direito à terra. In: *VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Programa de pós-graduação em políticas públicas, Universidade Federal do Maranhão. 2017.
- TEIXEIRA, S. R. O direito (fundamental) à propriedade no âmbito constitucional brasileiro e a sua relativização pelo instituto da função social da propriedade. In: *Relações privadas e democracia*, Florianópolis: FUNJAB, v. 1, p. 109 - 123, 2013.
- VILLAÇA. F.. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel. 1998.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 and the City Statute established principles for urban development focused on promoting the right to the city, aiming to offer democratic character to cities, among which the precept of the social function of property stands out. Notwithstanding the existence of significant norms, there is still a lack of efficient public management, evidenced by the existence of speculative urban voids in Brazilian cities. The objective is to analyze the phenomenon of urban voids from the perspective of the social function of property and its relevance to collective well-being, as well as to make considerations about the performance of the Statute in the face of the problem in medium and large cities. It is understood that the problem of urban voids is inherent to the urban condition, reaching the social function of property, which is related to the precepts of social justice and the right to land.

KEYWORDS

Social function of property. Urban voids. Urban law.

